



Formação da opinião pública brasileira: o caso do Congresso Nacional

NOVELLI, Ana Lucia C. R. *Imagens cruzadas: a opinião pública e o Congresso Nacional*. São Paulo, 1999. Tese (Doutorado em Comunicação) – ECA-USP. 223p.

Enfrentar ao mesmo tempo dois objetos de estudo pouco explorados no Brasil – a opinião pública e o Poder Legislativo –, foi o desafio que se impôs Ana Lucia Novelli em sua tese de doutoramento. A tarefa de cruzar estes temas, conciliados no campo da Comunicação Política, rendeu uma tese de doutorado que recebeu o título de a melhor do ano em Relações Públicas, conferido pelo júri do Prêmio Intercom 2000.

O estudo analisa o processo de construção da opinião pública e a percepção das imagens oferecidas pela mídia a respeito do Congresso Nacional. Para a tarefa, Novelli buscou aporte teórico nas Ciências Políticas para discutir papel e função dos parlamentos atuais, em particular o brasileiro, e nas Ciências Sociais e da Comunicação, para analisar o fenômeno da opinião pública, compreendido enquanto resultado das pesquisas de opinião e o papel da mídia nas sociedades contemporâneas.

O exemplo de precisão e rigor metodológico da pesquisa empírica, no entanto, configura-se provavelmente como a maior contribuição de Ana Lucia Novelli para o desvendamento das questões propostas e conseqüente aprofundamento no conhecimento e debate sobre o Poder Legislativo brasileiro e a opinião pública nacional. A partir do noticiário impresso e das pesquisas de opinião pública veiculadas pela mídia, ela organiza o cenário de imagens cruzadas capazes de abastecer as opiniões individuais e coletivas sobre o Congresso Nacional.

Para cumprir seu objetivo, a autora inicia o estudo com uma análise detalhada do Legislativo brasileiro, partindo da premissa de que

existe consenso na opinião pública a respeito da ineficiência do Congresso Nacional. Em busca das causas estruturais desta afirmação, faz a abordagem a partir de análises a respeito do papel do Legislativo para os sistemas de governo, suas bases políticas e históricas.

Ao resgatar a história legislativa, desde o feudalismo, sua preponderância no século XIX, considerado o século de ouro dos parlamentos, e sua função atual para as sociedades contemporâneas, o estudo situa o leitor a respeito das discussões mais recentes sobre o assunto. É tratada, por exemplo, a polêmica a respeito das funções contemporâneas do Parlamento, enfraquecido pelo vigor do Poder Executivo e seus constantes apelos à governabilidade. Neste caso, para a corrente de pensadores que classificam os parlamentos como órgãos políticos “auxiliares”, o argumento de que sua estrutura é inadequada a um mundo onde o constante avanço da tecnologia requer o apoio de especialistas para a tomada de decisões é um dos mais frequentes. Já os pensadores que advogam a causa dos parlamentos afirmam tratar-se de um reposicionamento estratégico junto às novas demandas sociais e políticas.

No Brasil, as análises de Novelli mostram uma trajetória legislativa mais irregular e descontinuada do que um cidadão desejaria. Desde a indicação de deputados brasileiros para a elaboração da Constituição Portuguesa, em 1821, que marcou o início da atividade legislativa, passando pelo período imperial, até as várias fases de nossa vida republicana, o parlamento brasileiro foi refém das constantes mudanças no sistema político do País. Adaptou-se às exigências de cada momento ou acabou fechado nos períodos de autoritarismo.

O Congresso Nacional atual é, também, resultado desta história. Novelli chama a atenção para o continuado processo de deslegitimação imposto a ele por vários atores sociais e políticos, inclusive alguns próprios parlamentares. No entanto, a pesquisadora verificou a grande disposição do Congresso em colaborar efetivamente para a governabilidade do País, “a ponto de o parlamento se auto-impor um papel negativo na cena política: o de não atrapalhar as ações do Executivo”. Na continuidade, a autora apresenta a discussão sobre o fenômeno da opinião pública enquanto representação da “vontade” da sociedade que se expressa na esfera pública. Considerando que os regimes democráticos necessitam constantemente justificar suas decisões, a fim de obterem o consentimento da sociedade para implementação prática de suas ações, e que este consentimento pode ser expresso por meio da opinião pública, percebe-se a centralidade deste personagem para o jogo político.

A história da opinião pública revela um conceito em constante processo de mudança e longe do consenso. Se no século XVIII foi utilizada como “máquina de guerra ideológica” para o sucesso da Revolução Francesa, logo depois, no século XIX, foi encastelada pelas elites dominantes na esfera parlamentar. Somente neste século a opinião pública retorna à sociedade e se assume enquanto expressão da vontade coletiva. O desejo de apreender este fenômeno e mensurá-lo a fim de quantificar esta vontade coletiva, levou à utilização cada vez mais freqüente das pesquisas de opinião, que passaram a fazer parte da lógica política do século XX, como se o instrumento criado para medir o fenômeno acabasse tornando-se a própria essência da opinião pública.

O desenvolvimento da estatística e das modernas técnicas de mensuração garantiu o suporte científico e quase incontestável das sondagens de opinião. Seus resultados alimentaram a imprensa, enquanto produto jornalístico, se apresentaram na esfera pública, enquanto avaliação “imparcial e científica” da opinião pública, e permitiram a elaboração de sofisticadas estratégias por parte dos atores políticos. A contestação destes resultados considera sua fragilidade em termos metodológicos a partir das várias possibilidades, propositas ou não, de indução, manipulação e condução das respostas obtidas nas entrevistas.

Ana Lucia Novelli analisa, ainda, o desenvolvimento das pesquisas de opinião na política brasileira e no processo eleitoral, ressaltando que, embora as pesquisas já existissem há algumas décadas, somente nas eleições presidenciais de 1989 é que se consolidaram no Brasil. De acordo com a pesquisadora, a relação entre opinião pública e política é intrínseca: “A democracia atual, embalada por disputas simbólicas, estimula a existência de uma esfera pública conduzida pelos grandes veículos de comunicação para explicar sua visão de mundo. Neste espaço são forjadas as lutas de poder, sempre amparadas e legitimadas pela expressão concreta da opinião pública obtida por meio das pesquisas”.

A fim de apreender a realidade à luz deste aporte teórico, Novelli desenvolveu uma consistente pesquisa empírica sobre a formação da opinião pública a respeito do Congresso Nacional. O estudo interpretou a comunicação e seus efeitos cumulativos de longo prazo a partir do referencial oferecido pela Hipótese da Espiral do Silêncio – proposta desenvolvida, na década de 1980, pela alemã Elizabeth Noelle-Neuman e que analisa a capacidade dos meios de comunicação de estruturar imagens da realidade.

Novelli optou por conduzir seu estudo a partir da percepção do modo de apresentação do Congresso Nacional pela mídia impressa e sua comparação com os resultados das pesquisas de opinião, entendidas como elementos de consolidação das informações veiculadas na mídia. O recorte temporal da pesquisa refere-se à 50ª Legislatura do Congresso Nacional, correspondente ao período de 1995 a 1998. Os veículos da mídia impressa selecionados por meio da “técnica dos juízes” foram: *Folha de S. Paulo*, *O Estado de S. Paulo*, *O Globo*, *Jornal do Brasil*, *Correio Braziliense*, *Veja* e *IstoÉ*.

Para a realização da análise de conteúdo, a autora definiu os níveis e as categorias de análise pertinentes à identificação do posicionamento da mídia em relação ao Congresso Nacional, referentes à identificação dos elementos constitutivos da formação da imagem do Poder Legislativo perante a opinião pública. As categorias foram estabelecidas em dois níveis: aspectos formais e conteúdos valorativos da notícia. Em relação aos aspectos formais, as categorias analisadas foram: localização espacial, gênero e temas agendados. Em relação ao segundo nível, as categorias foram: apresentação valorativa (escala favorável/desfavorável), grau de interação entre o Congresso Nacional e os parlamentares e abordagem central da notícia.

A pesquisa revela que o noticiário sobre o Congresso Nacional foi restrito em suas possibilidades de enfoque e temas agendados. Embora cada veículo tenha sua especificidade, no caso do Congresso, houve uma forte consonância temática que privilegiou notícias ligadas ao relacionamento entre Executivo e Legislativo e os hábitos políticos dos parlamentares, com ênfase desfavorável. Outro aspecto salientado por Novelli refere-se à existência de vínculos diretos entre os termos congresso e parlamentares, utilizados como sinônimos pela maioria das notícias analisadas. Este vínculo, segundo a pesquisadora, torna frágil a discussão sobre o Congresso Nacional, pois a Instituição torna-se dependente da atuação de seus mandatários.

As pesquisas de opinião regularmente publicadas completaram a discussão pública sobre o parlamento e mostram a consonância entre seus resultados e o noticiário publicado pela imprensa. Mais do que medida da opinião pública, os resultados das pesquisas têm uma significativa importância ao se agregarem ao noticiário como mais um elemento na definição e apresentação do parlamento brasileiro.

Em conclusão, Ana Lucia Novelli constata que no período analisado o Congresso Nacional atuou de maneira passiva no jogo político que se estabeleceu na esfera pública. Ou seja, não conseguiu se impor nacionalmente como personagem ativo e capaz de determinar sua imagem pública.

Este é um trabalho que interessa a todos os que se preocupam com a discussão sobre o papel da imprensa junto à esfera política da sociedade. Ao mesmo tempo, resgata o parlamento brasileiro enquanto objeto de estudo, o que o torna importante para aumentar a compreensão sobre o complexo campo da política nacional. A discussão sobre o conceito de opinião pública e sua faceta atual, enquanto pesquisa de opinião, oferece ao leitor a possibilidade de conhecer um pouco mais sobre este personagem sempre central para o jogo político das sociedades democráticas. Os principais méritos da tese de Ana Lucia Novelli consistem na escolha e abordagem de seu tema de estudo, na pertinência de sua pesquisa empírica e em suas conclusões.

A tese *Imagens cruzadas: a opinião pública e o Congresso Nacional*, que teve orientação da Profa. Dra. Heloiza Matos, está disponível nas bibliotecas da ECA-USP e do Senado Federal.

Jorge Antonio Menna Duarte

Técnico em Comunicação Social da Embrapa, professor do
Centro Universitário de Brasília e doutorando do
Programa de Pós-Graduação em Comunicação Social da Umesp